



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (első tanács)

2017. május 10.*

„Intézményi jog — Európai polgári kezdeményezés — Transzatlanti kereskedelmi és befektetési együttműködés — Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás — A Bizottság hatáskörének nyilvánvaló hiánya — A Szerződések végrehajtására irányuló jogi aktusra tett javaslat — Az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése — A 211/2011/EU rendelet 2. cikkének (1) bekezdése és 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja — Egyenlő bánásmód”

A T-754/14. sz. ügyben,

Michael Efler [lakóhelye: Berlin (Németország)] és társai, akiknek a neve a mellékletben¹ szerepel (képviseli őket: B. Kempen egyetemi oktató)

felpereseknek

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: J. Laitenberger és H. Krämer, később: H. Krämer, végül: H. Krämer és F. Erlbacher, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

az EUMSZ 263. cikkén alapuló, 2014. szeptember 10-én hozott C(2014) 6501 final bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott kérelme tárgyában, amely határozat elutasította a „Stop TTIP” elnevezésű európai polgári kezdeményezésre vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételére irányuló kérelmet,

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács),

tagjai: H. Kanninen elnök, E. Buttigieg (előadó) és L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín bírák,

hivatalvezető: S. Bukšek Tomac tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2016. szeptember 13-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: német.

¹ — A többi felperes felsorolását csak a feleknek kézbesített változat melléklete tartalmazza.

Ítéletet

A jogvita előzményei

- 1 2009. április 27-i határozatával az Európai Unió Tanácsa felhatalmazta az Európai Közösségek Bizottságát, hogy tárgyalásokat kezdjen Kanadával egy szabadkereskedelmi megállapodás – a későbbiekben „Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás”-nak nevezett (Comprehensive Economic and Trade Agreement, a továbbiakban: CETA) megállapodás – megkötése érdekében. 2013. június 14-i határozatával a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy tárgyalásokat kezdjen az Amerikai Egyesült Államokkal egy szabadkereskedelmi megállapodás – a későbbiekben „Transzatlanti kereskedelmi és befektetési együttműködés”-nek nevezett (Transatlantic Trade and Investment Partnership, a továbbiakban: TTIP) megállapodás – megkötése érdekében.
- 2 2014. július 15-én a felperesek, M. Efler, és azon felperesek, akiknek a neve a mellékletben szerepel, mint az e célból létrehozott polgári bizottság tagjai, kérelmet juttattak el a Bizottsághoz a „Stop TTIP” elnevezésű, európai polgári kezdeményezésre (a továbbiakban: EPK-ra) vonatkozó javaslat (a továbbiakban: EPK-javaslat) nyilvántartásba vétele iránt. Tárgyának megjelöléseként az EPK-javaslat azt tartalmazza, hogy „az Európai Bizottság [...] tegyen ajánlást a Tanács részére arra vonatkozóan, hogy az vonja vissza a [TTIP] tárgyalására adott felhatalmazást, és ne kösse meg a [CETA]-t”. A kitűzött célokat illetően az EPK-javaslat kimondja, hogy annak célja „megakadályozni a TTIP és a CETA megkötését, mivel azok több kritikus pontot tartalmaznak, például a befektetők és a szerződő államok közötti jogviták rendezésére vonatkozó eljárásokat, a demokráciát és a jogállamiságot veszélyeztető rendelkezéseket a szabályozás terén [...], megakadályozni, hogy átláthatatlan tárgyalások a munka védelmére, a társadalom védelmére, a környezetvédelemre, a magánélet védelmére és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok gyengítését eredményezzék, és hogy a közszolgáltatások (például a vízellátás) és a kultúra terén dereguláció következzen be”, valamint „az [Európai Unióban] eltérő kereskedelem- és befektetési politika fenntartását” támogatni. Az EPK-javaslat az említett kezdeményezés jogalapjaként az EUMSZ 207. és EUMSZ 218. cikkekre hivatkozik.
- 3 2014. szeptember 10-i C(2014) 6501 határozatával (a továbbiakban: megtámadott határozat) a Bizottság a polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU rendelet (HL 2011. L 65., 1. o.) 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján megtagadta az EPK-javaslat nyilvántartásba vételét.
- 4 A megtámadott határozat lényegében kimondja, hogy a Bizottságot valamely megállapodásnak harmadik országgal való megkötése érdekében tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat nem minősül európai uniós jogi aktusnak, és az arra vonatkozó ajánlás így nem képez az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében vett megfelelő javaslatot, mivel az ilyen határozat előkészítő aktusnak minősül a Tanács azon későbbi határozata vonatkozásában, amellyel az felhatalmazást ad a megtárgyalt megállapodás aláírására és megkötésére. Az ilyen előkészítő határozat szerinte kizárólag az érintett intézmények viszonyában vált ki joghatásokat, az uniós jog módosítása nélkül, ellentétben az adott megállapodás aláírására és megkötésére felhatalmazó határozattal, amely EPK tárgyát képezheti. A Bizottság ebből arra következtet, hogy az EPK-javaslat nyilvántartásba vételét, mivel az arra irányul, hogy a Tanácsot alávesse egy olyan határozat elfogadásának, amely visszavonja a TTIP megkötése érdekében tárgyalások megkezdésére adott felhatalmazást, meg kell tagadni.
- 5 A megtámadott határozat egyébként kimondja, hogy mivel az EPK-javaslat úgy is felfogható, mint a Bizottság arra való felkérése, hogy ne nyújtson be a Tanácshoz tanácsihatározat-javaslatokat a CETA, illetve a TTIP aláírására és megkötésére, vagy hogy olyan határozatjavaslatokat nyújtson be a Tanácshoz, amelyek nem engedélyezik e megállapodások aláírását, illetve megkötését, e felkérés szintén nem tartozik a 211/2011 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének alkalmazási körébe, amely szerint az EPK a Szerződések végrehajtásához szükséges, önálló joghatásokat kiváltó jogi aktusok elfogadására vonatkozik.

- 6 A megtámadott határozat azt a következtetést tartalmazza, hogy az EPK-javaslat ennél fogva kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, amelynek értelmében az uniós jogi aktusra vonatkozó javaslatot terjeszthet elő a Szerződés végrehajtása céljából, a 211/2011 rendeletnek az ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésével együttesen értelmezett 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 7 A Törvényszék Hivatalához 2014. november 10-én benyújtott keresetlevelükkel a felperesek előterjesztették a jelen keresetet.
- 8 A Törvényszék Hivatalához 2016. április 15-én benyújtott külön beadványukban a felperesek ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztettek elő, amelyet a Törvényszék a 2016. május 23-i Efler és társai kontra Bizottság végzésével (T-754/14 R, nem tették közzé, EU:T:2016:306) elutasított. 2016. július 17-i beadványukban a felperesek fellebbezést terjesztettek elő az Európai Unió Bírósága alapokmányának 57. cikkének második bekezdése alapján, amelyet a Bíróság elnökhelyettese 2016. szeptember 29-i Efler és társai kontra Bizottság végzésével [C-400/16 P(R), nem tették közzé, EU:C:2016:735] elutasított.
- 9 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 10 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet;
 - a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

- 11 Keresetük alátámasztásaként a felperesek két jogalapra hivatkoznak, amelyek közül az elsőt az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének és a 211/2011 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének és 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére, a másodikat pedig az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapítják.
- 12 Az első jogalapot illetően a felperesek megjegyzik, hogy először is, mivel az EPK-javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása azon a körülményen alapul, hogy a nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozatok előkészítő aktusok, nem vitatják, hogy e határozatok ilyen jelleget mutatnak. Ugyanakkor ez a nemzetközi megállapodás aláírására felhatalmazó tanácsi határozatokra is érvényes. Ezenkívül, szerintük a 211/2011 rendelet általános jelleggel minden jogi aktusra vonatkozik, nem csak azokra a jogi aktusokra, amelyek végleges joghatásokat váltanak ki, és sem a szóban forgó rendelkezések keletkezéstörténete, sem azok normatív kontextusa nem utal arra, hogy a „jogi aktus” fogalmát szűken kellene értelmezni. Végeredményben, a Bizottság részére adott tárgyalási felhatalmazást visszavonó határozat véget vetne a tárgyalási folyamatnak, jogilag kötelező erejű lenne, és ennél fogva végleges jellegű lenne.
- 13 A felperesek másodszor megjegyzik, hogy mivel az EPK-javaslat nyilvántartásba vételének megtagadása azon a körülményen alapul, hogy a nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozatok kizárólag a szóban forgó intézmények viszonyában váltanak ki joghatásokat, a jogi aktusoknak az EUMSZ 288–292. cikkben szereplő, széles értelemben

vett fogalma tiltja azon bizottsági határozatok ilyen minőségének el nem ismerését, amelyeket a rendes jogalkotási eljáráson kívül fogadnak el, illetve tiltja ez utóbbiaknak az EPK-ra vonatkozó rendelkezések alkalmazási köréből való kizárását, hiszen e határozatok jogilag kötelező erejűek. Sem a Szerződések szövegéből, sem azok rendszeréből, illetve célkitűzéseiből nem következik, hogy a demokrácia elvét, amelyen az Unió alapul, ne kellene alkalmazni a szóban forgó jogi aktussal érintett személyekre. A Bizottság ellentmondásba keveredik önmagával, amikor egyébként elfogadhatónak tekinti az igenlő és megerősítő jellegű EPK-kat, amelyek olyan megállapodások aláírására és megkötésére vonatkoznak, amelyeknek a tárgyát és tartalmát már meghatározták.

- 14 A felperesek harmadszor megjegyzik, hogy mivel a megtámadott határozat a Bizottság részére a TTIP megkötésére tekintettel adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására és a Bizottság által a Tanácshoz benyújtandó azon javaslatra irányuló jogiaktus-javaslatok állítólagos „destruktív” jellegén alapul, hogy a Tanács ne engedélyezze a TTIP és a CETA aláírását, illetve megkötését, az ilyen javaslatok nem ítéltethetnek bukásra azon körülmény miatt, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerint a tervezett jogi aktusnak a „Szerződések végrehajtására” kell irányulnia, hiszen a tervezett jogi aktusok – valamilyen formában – arra vezetnének, hogy működőképessé tegyék az elsődleges jogra alapított hatásköri alapokat. A felperesek szerint a polgárok arra vonatkozó általános joga, hogy részt vehessenek az Unió demokratikus életében, magában foglalja az arra vonatkozó lehetőséget is, hogy felléphessenek a hatályos másodlagos jogi aktusok módosítása, megváltoztatása, illetve azok részben vagy egészben történő megsemmisítése érdekében. Az EPK-javaslat nyilvántartásba vétele inkább nyilvános vitát eredményezne, ami minden EPK elsődleges célja.
- 15 Egyébként, ha – amint azt a Bizottság elsőként a válaszbeadványában előadta – minden olyan nemzetközi szerződésre, amely valamely létező szerződés hatályon kívül helyezésére, vagy valamely teljesen új szerződés létrehozására irányul, javaslatot lehetne tenni EPK révén, ennek ellentmondana, ha ez utóbbinak nem lehetne az a célja, hogy megakadályozza valamely, tárgyalás alatt álló szerződés megkötését.
- 16 A felperesek hozzátézik, hogy a Tanács részére tett azon javaslat, hogy ne hagyja jóvá a CETÁ-t, nem zárja ki azt, hogy ezt követően módosított tartalmú projekteket dolgozzanak ki a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásokra.
- 17 Végül, a felperesek szerint az EPK-javaslat semmiképpen sem esik „nyilvánvalóan” kívül a Bizottság hatáskörén, amint azt a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja megköveteli.
- 18 A Bizottság előljáróban kiemeli, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdésének megsértésére alapított jogalap hatástalan, mivel a 211/2011 rendelet, amelyet az EUMSZ 24. cikk első bekezdése alapján fogadtak el, képezi a hivatkozási alapot az EPK-javaslatok nyilvántartásba vételére vonatkozó bizottsági határozatok jogszerűségének vizsgálatához.
- 19 A Bizottság ezt követően arra hivatkozik, hogy a nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozatok, ellentétben az ilyen megállapodások aláírására felhatalmazó tanácsi határozatokkal, tisztán előkészítő jellegűek, hiszen csak az intézmények között váltanak ki joghatásokat. Márpedig a 211/2011 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének és 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának rendszertani és teleologikus értelmezése arra enged következtetni, hogy a tisztán előkészítő jellegű jogi aktusok nem minősülnek az e rendelkezések értelmében vett jogi aktusoknak.
- 20 Egyébként, a Bizottság szerint kizárólag azok a jogi aktusok képezhetik EPK-k tárgyát, amelyeknek a joghatásai túlterjednek az uniós intézmények közötti kapcsolatokon, hiszen annak a demokratikus részvételnek, amelyet az előbbieket elő szeretnének segíteni, az a célja, hogy a polgárokat bevonják az ő

jogi szférájukat – akár csak potenciálisan is érintő – ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalba. A Tanács és a Bizottság kellő közvetett demokratikus legitimitációval rendelkezik ahhoz, hogy olyan aktusokat fogadjon el, amelyeknek a joghatásai csak az intézményekre korlátozódnak.

- 21 Egyebekben a Bizottság szerint az EPK-javaslat megkerüli azt a szabályt, miszerint EPK révén nem lehet felhívást intézni arra vonatkozóan, hogy valamely meghatározott jogi aktusra ne tegyenek javaslatot, illetve arra, hogy valamely meghatározott jogi aktust ne fogadjanak el. Ugyanis a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdése c) pontjának szövege, azzal, hogy az „esetlegesen megtenni kívánt lépéseire” utal, azt feltételezi, hogy kizárólag azok az EPK-k megengedettek, amelyek egy meghatározott tartalmú jogi aktus elfogadására vagy valamely létező jogi aktus megsemmisítésére irányulnak. Bár a Bizottság a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján a közleményében közölte, hogy nem szándékozik a vonatkozó jogi aktusra javaslatot tenni, ebből kezdeményezési jogának elfogadhatatlan korlátozási politikája következne. Ráadásul, az EPK-nak tulajdonított funkció, ami abból áll, hogy a Bizottságot arra készítse, hogy az EPK tárgyát képező témakört nyilvánosan vitassa meg, ily módon politikai vitát indítva, csak egy olyan EPK-javaslat révén tölthető be teljes mértékben, amely egy meghatározott tartalmú jogi aktus elfogadására vagy valamely létező jogi aktus megsemmisítésére irányul. Egy olyan EPK, amellyel azt kérik, hogy valamely tanácsi határozatot ne fogadjanak el, szerinte már nem töltheti be az arra irányuló funkciót, hogy először ilyen politikai vitát indítson, és megengedhetetlen beavatkozást képezne egy folyamatban lévő jogalkotási eljárásba.
- 22 Végül, egy arra vonatkozó tanácsi határozat, hogy a TTIP-t vagy a CETÁ-t ne fogadják el, ahogyan azt az EPK-javaslat indítványozza, nem rendelkezne önálló hatállyal ahhoz viszonyítva, ha a megállapodás megkötését jóváhagyó tanácsi határozatot egyszerűen nem fogadnák el, így az ilyen határozat jogi szempontból felesleges lenne. Egy ilyen tárgyú EPK funkcióját tekintve egyenértékű lenne egy olyan EPK-val, amellyel azt kérnék, hogy tartózkodjanak valamely jogi aktusra irányuló javaslat benyújtásától, és emiatt elfogadhatatlan lenne.
- 23 A Törvényszék emlékeztet arra, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.
- 24 Amint azt a 211/2011 rendelet – amely rendelettel az Európai Parlament és a Tanács az EUMSZ 24. cikk első bekezdése alapján elfogadta az EUSZ 11. cikk szerinti EPK-k benyújtására vonatkozó eljárásokról, valamint megkövetelt feltételekről szóló rendelkezéseket – (1) preambulumbekzdése kiemeli, hogy az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) megerősíti az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azáltal, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az EPK révén (2015. szeptember 30-i Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, T-450/12, fellebbezés alatt, EU:T:2015:739, 26. pont; 2016. április 19-i Costantini és társai kontra Bizottság ítélet, T-44/14, EU:T:2016:223, 53. és 73. pont). Ugyanezen preambulumbekzdés szerint, az említett mechanizmus lehetővé teszi a polgárok számára, hogy közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz olyan kéréssel, amelyben a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot, hasonlóan az EUMSZ 225. cikk értelmében az Európai Parlament számára, valamint az EUMSZ 241. cikk értelmében a Tanács számára biztosított joghoz.
- 25 E célból a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése az EPK fogalmát úgy határozza meg, mint az e rendeletnek megfelelően a Bizottsághoz benyújtott kezdeményezést, amelyben felkérjük a Bizottságot, hogy hatáskörén belül terjesszen elő „megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra van szükség”, és amelyet a tagállamok legalább egynegyedéből származó, egymillió jogosult aláíró támogat.

- 26 A 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja és (3) bekezdése értelmében a Bizottság megtagadja az EPK nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy „a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”.
- 27 Ugyanezen rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja akként rendelkezik, hogy az EPK-nak az e rendelet 9. cikkének megfelelő benyújtását követően a Bizottság három hónapon belül előterjeszti az EPK-ról alkotott jogi és politikai következtetéseit, „az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait”.
- 28 Ami az EPK-javaslat hatályát illeti, a felperesek a tárgyaláson feltett kérdésre adott válaszukban pontosították, hogy annak nem az volt a tárgya, hogy felhívja a Bizottságot arra, hogy ne terjesszen a Tanács elé jogi aktusra irányuló javaslatot a TTIP, illetve a CETA aláírásának engedélyezésére, és azok megkötésére, hanem arra irányult, hogy felkérje a Bizottságot, hogy terjesszen a Tanács elé egyrészt a tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot a TTIP megkötésére tekintettel adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására, másrészt, a tanácsi jogi aktusra irányuló javaslatot arra vonatkozóan, hogy az ne engedélyezze a Bizottság részére a TTIP és a CETA aláírását és ez utóbbiak megkötését.
- 29 Egyébként, a jelen kereset nem az Uniónak a TTIP- és a CETA-megállapodás megtárgyalására vonatkozó hatáskörére vonatkozik, hanem a felperesek azzal a megtámadott határozatban szereplő, az EPK-javaslat nyilvántartásba vételének megtagadásának indokait vitatják, mivel az a TTIP megkötése céljából adott tárgyalási felhatalmazás visszavonására, valamint a CETA és a TTIP aláírásának és megkötésének megakadályozására irányult.
- 30 E tekintetben a megtámadott határozatból az derül ki, hogy a Bizottság szerint az a körülmény, hogy a valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat előkészítő jellegű és joghatásokat csak az intézmények viszonyában vált ki, megakadályozza, hogy az említett határozatot a szóban forgó szabályozás értelmében vett jogi aktusnak lehessen minősíteni, és akadályát képezi az ilyen határozat visszavonására irányuló EPK-javaslatok nyilvántartásba vételének. Ugyanez érvényes az EPK-javaslatra, hiszen az arra hívja fel a Bizottságot, hogy terjesszen a Tanács elé arra vonatkozó határozatjavaslatot, hogy az ne engedélyezze a szóban forgó megállapodások aláírását, illetve megkötését, mivel e határozat nem váltana ki önálló joghatásokat, miközben a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerint az EPK „a Szerződések végrehajtásához” szükséges jogi aktusok elfogadására irányul, ami a jelen esetben nem teljesül.
- 31 Amint azt korábban már hangsúlyoztuk, a Bizottság megtagadja az EPK nyilvántartásba vételét, ha az nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül esik, hogy „a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be”.
- 32 Nem vitatott, hogy a Bizottság, saját kezdeményezésére, benyújthat a Tanácshoz olyan jogi aktusra irányuló javaslatot, hogy az vonja vissza a részére adott azon felhatalmazást, amellyel engedélyezték számára valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából a tárgyalások megkezdését. A Bizottságot semmi sem akadályozza abban, hogy olyan határozatjavaslatot terjesszen a Tanács elé, amely arra irányul, hogy végül ne engedélyezzék a megtárgyalt megállapodás aláírását vagy megkötését.
- 33 A Bizottság ugyanakkor kifejti, hogy az EPK-javaslatok nem irányulhatnak ilyen aktusokra, és egyrészt a nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó jogi aktus előkészítő jellegére és az intézmények viszonyán kívüli joghatásainak hiányára, másrészt arra a körülményre hivatkozik, hogy azok a jogi aktusok, amelyek elfogadását javasolják, nem „a Szerződések végrehajtásához” szükségesek.
- 34 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a felek egyetértenek abban, hogy a Bizottságot az EUMSZ 207. és EUMSZ 218. cikk alapján nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó tanácsi határozat előkészítő jellegű aktusnak minősíthető, figyelemmel az ilyen megállapodás aláírására és megkötésére vonatkozó későbbi határozatra, és hogy az az Unió és annak

tagállamai, valamint az uniós intézmények között vált ki joghatásokat (lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151, 40. pont; 2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C425/13, EU:C:2015:483, 28. pont).

- 35 Márpedig, amint arra a felperesek helyesen hivatkoztak, a jogi aktusnak az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése és ugyanezen rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett fogalma, erre vonatkozó ellentétes utalás hiányában, nem értelmezhető úgy, mint amely csak a végleges és harmadik személyek tekintetében joghatásokat kiváltó uniós jogi aktusokra vonatkozna.
- 36 Sem a szóban forgó rendelkezések szövege, sem az azok által elérni kívánt célok nem igazolják különösebben, hogy egy olyan nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatot, mint amilyen jelen esetben a TTIP és a CETA, amelyet az EUMSZ 207. cikk (3) és (4) bekezdése, valamint az EUMSZ 218. cikk alapján fogadtak el, és amely nyilvánvalóan az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében vett határozatot képez (lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151, 40. pont; 2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C425/13, EU:C:2015:483, 28. pont) az EPK céljából kizárjanak a jogi aktusok fogalmából.
- 37 Épp ellenkezőleg, a demokrácia elve, amely – amint azt többek között az EU-Szerződés preambuluma, az EUSZ 2. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma hangsúlyozza – azon alapvető értékek között szerepel, amelyeken az Unió alapul, akárcsak az EPK mechanizmusa által kifejezetten elérni kívánt cél, amely az Unió demokratikus működésének javítását szolgálja azzal, hogy minden polgárnak általános jogot biztosít a demokratikus életben való részvételre (lásd a fenti 24. pontot), a jogi aktus fogalmának olyan értelmezését követeli meg, amely magában foglalja az olyan jogi aktusokat is, mint a vitathatatlanul az uniós jogrend módosulásával járó nemzetközi megállapodások megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatok.
- 38 Ugyanis, a Bizottság által képviselt azon elgondolásnak, miszerint a Tanács és a Bizottság kellő közvetett demokratikus legitimitációval rendelkezik ahhoz, hogy olyan jogi aktusokat fogadjon el, amelyek nem váltanak ki joghatásokat harmadik személyek tekintetében, az lenne a következménye, hogy jelentősen leszűkítené az EPK – mint az uniós polgároknak az Unió nemzetközi megállapodások megkötése révén folytatott jogalkotási tevékenységében való részvételének eszköze – mechanizmusának igénybevételét. Mivel a megtámadott határozatban szereplő indoklás ily módon adott esetben úgy is érthető, hogy az végső soron akadályozza az uniós polgárokat abban, hogy EPK révén új megállapodásra vonatkozó tárgyalások megkezdésére tehessenek javaslatot, az említett érvelés nyilvánvalóan szemben áll a Szerződések, valamint a 211/2011 rendelet által elérni kívánt célokkal, és ennél fogva nem fogadható el.
- 39 Következésképpen, a Bizottság által a megtámadott határozatban kifejtett azon elgondolást, miszerint a TTIP megkötése céljából tárgyalások megkezdésére adott felhatalmazást visszavonó határozat az EPK-javaslatok céljából ki van zárva a jogi aktus fogalmából, amiatt hogy maga az említett felhatalmazás, annak előkészítő jellege és harmadik személyek tekintetében kiváltott joghatások hiánya miatt nem tartozik e fogalom hatálya alá, szintén el kell vetni. Ez annál is inkább így van, amint arra a felperesek helyesen rámutattak, mivel a nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére adott felhatalmazást visszavonó határozat, azáltal hogy véget vet e felhatalmazásnak, nem minősíthető előkészítő jellegű aktusnak, hiszen mint ilyen, végleges jelleget mutat.
- 40 Egyébként az EPK-javaslat nyilvántartásba vételének ellenzéseként a Bizottság ezenfelül arra hivatkozik, hogy a Tanács azon aktusai, amelyeknek elfogadására az említett javaslat irányul, különösen az arra irányuló tanácsi határozatok, hogy a TTIP-t és a CETÁ-t ne írják alá, illetve ne kössék meg, egyenértékűnek tekinthetők a „destruktív jellegű” jogi aktusokkal, amelyek nem tartoznak „a Szerződések végrehajtása” körébe, és ennél fogva nem képezhetik EPK tárgyát.

- 41 Erre az érvre azt a választ kell adni, hogy az EPK-ra vonatkozó szabályozás nem tartalmaz semmiféle olyan utalást, amely szerint a polgárok részvétele ne lenne elképzelhető valamely jogi aktus elfogadásának megakadályozása érdekében. Kétségtelen, hogy bár az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és a 211/2011 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése szerint a tervezett jogi aktusnak hozzá kell járulnia a Szerződések végrehajtásához, ez a feltétel az olyan aktusok esetében is fennáll, amelyeknek a célja a TTIP és a CETA megkötésének megakadályozása, amely megállapodások az uniós jogrend módosulásával járnak.
- 42 Amint azt a felperesek helyesen kiemelték, az Unió demokratikus életében való részvétel célja, amelyet az EPK mechanizmusa megvalósítani kíván, nyilvánvalóan magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy kérni lehessen a hatályban lévő jogi aktusok módosítását, illetve azok részben vagy egészben történő megsemmisítését.
- 43 Ennélfogva, nincs különösebb indoka annak sem, hogy kizárjuk a demokratikus vitából az olyan jogi aktusokat, amelyek valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó határozatok visszavonására irányulnak, akárcsak az olyan aktusokat, amelyeknek az a célja, hogy megakadályozzák az ilyen megállapodás aláírását és megkötését, és amelyek, ellentétben a Bizottság által kifejtett elgondolással, vitathatatlanul önálló joghatásokat váltanak ki azáltal, hogy adott esetben megakadályozzák az uniós jog említett módosítását.
- 44 A Bizottság által képviselt elgondolás, amint az a megtámadott határozatból kitűnik, végső soron azzal járna, hogy az EPK-k csupán azon tanácsi határozatokra vonatkozhatnának, amelyek azon nemzetközi megállapodások megkötésére vagy aláírására hatalmaznak fel, amelyeket az uniós intézmények kezdeményeztek és tárgyaltak meg előzetesen, teljes mértékben megakadályozva ezzel az uniós polgárokat abban, hogy az EPK mechanizmusát igénybe vegyék az ilyen megállapodások módosításaira vagy elvetésére irányuló javaslat érdekében. Kétségtelen, hogy a Törvényszék előtt a Bizottság arra hivatkozott, hogy egy EPK, adott esetben, tartalmazhat valamely nemzetközi megállapodás megkötése céljából tárgyalások megkezdésére vonatkozó javaslatot is. Márpedig, ez utóbbi esetben semmi sem indokolja azt, hogy az EPK-javaslat értelmi szerzőit arra kötelezzük, hogy várják meg a megállapodás megkötését azért, hogy később kizárólag annak célszerűségét vitathassák.
- 45 A Bizottság azon érvének, amely szerint azok az aktusok, amelyeknek a Tanács elé terjesztésére az EPK-javaslat felhív, megengedhetetlen beavatkozást képeznének egy folyamatban lévő jogalkotási eljárásba, szintén nem lehet helyt adni. Ugyanis, az EPK által megvalósítani kívánt cél annak lehetővé tétele az uniós polgárok számára, hogy minél inkább részt vegyenek az Unió demokratikus életében, többek között részletesen kifejtve a Bizottság számára az EPK által felvetett kérdéseket, felhívva ezen intézményt arra, hogy nyújtson be uniós jogi aktusra irányuló javaslatot, miután az EPK-t adott esetben a Parlament előtt nyilvános tárgyaláson ismertette, a 211/2011 rendelet 11. cikkének megfelelően, ezáltal nyilvános vitát kezdeményezve anélkül, hogy bevárná azon jogi aktus elfogadását, amelynek a módosítását vagy elvetését végső soron kéri.
- 46 Egy ehhez hasonló lehetőség elismerése ennél fogva nem sérti az Unió intézményi struktúrájának jellegzetességét képező intézményi egyensúly elvét sem (lásd ebben az értelemben: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217, 64. pont), hiszen végül is azt eredményezi, hogy a Bizottság döntheti el, hogy kedvező folytatást ad-e az EPK-nak, a 211/2011 rendelet 10. cikk (1) bekezdésének c) pontjának megfelelően közleményben ismertette az EPK-ra vonatkozó jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, valamint a megtenni kívánt, illetve megtenni nem kívánt ezen lépéseinek indokait.
- 47 Következésképpen, az EPK-javaslat, amely távol áll attól, hogy beavatkozást képezne a folyamatban lévő jogalkotási eljárás folyamatába, az uniós polgároknak az Unió demokratikus életében való hatékony részvételének kifejeződése, anélkül hogy veszélyeztetné a Szerződések által megvalósítani kívánt intézményi egyensúlyt.

- 48 Végül, semmi sem képezi akadályát annak, hogy a 211/2011 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a Bizottság által „esetlegesen megtenni kívánt lépések” abból álljanak, hogy javaslatot tesz a Tanács számára arra, hogy az fogadjon el az EPK-javaslat által előirányzott aktusokat. Ellentétben a Bizottság állításaival, semmi akadály nincs annak, hogy adott esetben az uniós intézmények új tervezeteket tárgyaljanak meg és kössenek a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásra vonatkozóan, azt követően, hogy a Tanács elfogadta az EPK-javaslat tárgyát képező jogi aktusokat.
- 49 Az előző megfontolások egészére figyelemmel azt kell megállapítani, hogy a Bizottság megsértette az EUSZ 11. cikk (4) bekezdését, valamint a 211/2011 rendeletnek a rendelet 2. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját azzal, hogy megtagadta az EPK-javaslat nyilvántartásba vételét.
- 50 Következésképpen az első jogalapnak, és ennél fogva a keresetnek teljes egészében helyt kell adni, anélkül hogy a második jogalapról határozni kellene.

A költségekről

- 51 A Törvényszék eljárási szabályzata 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztesek lett, a felperesek kérelmének megfelelően kötelezni kell őt a jelen eljárásban, valamint az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék a „Stop TTIP” elnevezésű európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét megtagadó, 2014. szeptember 10-i C(2014) 6501 final bizottsági határozatot megsemmisíti.**
- 2) Az Európai Bizottság viseli a saját költségeit, valamint Michael Efler és azon felperesek részéről felmerült költségeket, akiknek neve a mellékletben szerepel, beleértve az ideiglenes intézkedések meghozatalával kapcsolatos eljárásban felmerült költségeket is.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Kihirdetve Luxembourgban, a 2017. május 10-i nyilvános ülésen.

Aláírások